Nik Mohd Salleh bin Nik Mat lwn Timbalan Ketua Polis Pahang & Anor

MAHKAMAH TINGGI (KUANTAN) — GUAMAN SIVIL NO 22–124 TAHUN 1998
HELILIAH H
22 MAY 2006

Undang-Undang Pentadbiran — Hak-hak asasi dan liabiliti pegawai kerajaan — Deklarasi — Prosiding tatatertib — Ketidakpatuhan pemakaian prinsip undang-undang keadilan asasi — Sama ada plaintif diberi notis sebelum adanya pelaksanaan prosiding tatatertib — Sama ada notis yang diberi mengandungi pertuduhan-pertuduhan cacat — Sama ada kegagalan mendapatkan bantuan dari seorang pegawai boleh dipertanggungjawabkan ke atas badan yang menjalankan tindakan tatatertib

Undang-Undang Pentadbiran — Pemakaian Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993 — Sama ada terpakai bagi seorang pegawai berpangkat rendah — Sama ada peraturan yang perlu digunapakai ialah Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib)(Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970

Undang-Undang Pentadbiran — Pengakuan salah laku — Penamatan perkhidmatan — Sama ada hukuman adalah munasabah dan setimpal dengan kesalahan — Sama ada Peraturan 1970 meletakkan suatu tanggungjawab khusus atau berasingan kepada pegawai menjalankan prosiding tatatertib memaklumkan terlebih dahulu hukuman yang dicadangkan — Sama ada mahkamah boleh mengenepikan hukuman dan menggantikan dengan hukuman yang lebih setimpal — Sama ada plaintif telah memberi alasan yang munasabah — Pemakaian prinsip 'Wednesbury'

Plaintif bertugas sebagai seorang Konstabel di dalam Pasukan Polis Diraja Malaysia. Pada 14 Ogos 1996, plaintif dengan tiada kebenaran atau sebab yang berpatutan meninggalkan tugas ronda jenayah di kawasan Keratong 1 hingga Keratong 5, Bandar Tun Razak. Beliau telah dituduh melakukan satu kesalahan tatatertib di bawah Peraturan 2 Jadual (16), Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib) (Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970. Plaintif juga telah di tuduh menghisap rokok semasa bertugas dan telah dengan cuai meninggalkan pistolnya di dalam rak pejabat, masing-masing kesalahan tatatertib di bawah Peraturan 2 Jadual (38) dan Peraturan 2 Jadual (65), Peraturan yang sama. Pada 31 Disember 1996, acara kamar tatatertib telah dijalankan terhadap plaintif di mana plaintif telah mengaku salah ke atas pertuduhan pertama. Plaintif telah diberi peluang membuat pernyataan untuk meringankan kesalahannya dan telah merayu diberikan hukuman yang paling ringan. Defendan pertama telah mendapati plaintif bersalah dan memutuskan bahawa untuk pertuduhan pertama plaintif dibuang kerja mulai

31 Disember 1996 dan bahawa pertuduhan-pertuduhan kedua dan ketiga ditarik balik. Plaintif memohon suatu perintah deklarasi bahawa pemecatannya dari perkhidmatan Polis Di Raja Malaysia adalah terbatal dan tidak sah dan plaintif masih seorang pekerja defendan kedua dan digaji sebagai seorang Lans Koperal Polis. Isu yang dihujahkan dalam kes ini ialah berkaitan dengan pemakaian prinsip undang-undang keadilan yang dikatakan telah tidak dipatuhi oleh defendan. Selanjutnya, sejauh manakah mahkamah wajar menggunakan budi bicara untuk menggantikan hukuman yang dikatakan tidak munasabah dengan suatu hukuman yang lebih setimpal?

Diputuskan, permohonan deklarasi ditolak dengan kos:

(1) Di dalam kes *Nordin Hj Zakaria (Timbalan Ketua Polis Kelantan) & Anor v Mohd Nor Abdullah* [2004] 2 CLJ 777, Mahkamah Persekutuan dalam keputusannya, di antara lain, telah menjelaskan mengenai pemakaian peraturan-peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993 bagi seorang pegawai berpangkat rendah. Berikutan dengan keputusan dalam kes itu hujahan-hujahan yang melibatkan aplikasi peraturan 1993 adalah diketepikan dan tidak diambilkira. Peraturan-peraturan yang perlu diberi perhatian kini ialah peraturan 1970 (perenggan 7 & 8).

(2) Apa yang telah digariskan dalam peraturan 1970 telah tidak diabaikan dan plaintif di atas imbangan kebarangkalian gagal membuktikan apakah sikap sambil lewa atau sikap tidak mempedulikan yang dikatakan dilakukan oleh pihak defendan dalam melaksanakan seluruh prosiding. Apa yang ditekankan oleh plaintif mengenai kegagalan pihak defendan mematuhi peraturan 1970 seolah-olah menyamakan prosiding tatatertib itu setaraf dengan prosiding jenayah di mana seseorang dituduh melakukan kesalahan jenayah (perenggan 29 & 30).

(3) Adalah diperhatikan bahawa mengikut peraturan 1970 seseorang yang didapati salah laku 'hendaklah disabitkan di atas mana-mana hukuman berikutnya' sebagaimana diperuntukkan dalam peraturan 2. Peruntukan peraturan tersebut tidak meletakkan suatu tanggungjawab yang khusus atau berasingan kepada pegawai menjalankan prosiding tatatertib memaklumkan terlebih dahulu bahawa hukuman yang dicadangkan ialah hukuman pemecatan (lihat perenggan 32).

(4) Jika diteliti peraturan 6 dan peraturan-peraturan lain, tiada terdapat dalamnya apa-apa peruntukan bahawa pegawai yang menjalankan prosiding wajar memberi sebab-sebab ia memilih atau membuat keputusan mengenai mana-mana hukuman. Pada keseluruhannya didapati pihak defendant tidak mengabaikan keperluan yang ditetapkan di dalam peraturan 6 (10) peraturan 1970 (perenggan 37 & 38).

(5) Plaintif mengharapkan bahawa hukuman itu terbatal walaupun pada keseluruhannya salah laku tidak pada hakikatnya dinafikan. Di sini plaintif mengharapkan bahawa mahkamah hanya perlu menerima bahawa hukuman itu tidak munasabah di atas sebab alasan yang diberi adalah lebih munasabah. Mahkamah berpendapat ini adalah janggal dan merujuk kepada apa yang

diterimapakai oleh Mahkamah Rayuan di dalam kes *Mohammed Din Talib v Polis Di Raja Malaysia* [2004] 4 CLJ 804 (lihat perenggan 39).

[English summary

The plaintiff was employed as a Constable with the Royal Malaysian Police Force. On 14 August 1996 the plaintiff had left his crime petrol duty without any prior permission or justifiable reasons in the area of Keratong 1 to Keratong 5, Bandar Tun Razak. He was charged of having committed a disciplinary offence under reg 2 of Schedule (16) Police (Conduct and Discipline) (Junior Police Officer) Regulations 1970. Further, the plaintiff was also charged for smoking cigarettes while on duty and had carelessly left his pistol in the office rack, both being disciplinary offences under regulation 2 Schedule (38) and regulation 2 Schedule (65) of the same Regulation. On 31 December 1996, the Internal Disciplinary Procedure was held against the plaintiff and he admitted to the commission of the first offence. The plaintiff was then allowed to plead mitigation to reduce the offence committed, wherein he pleaded for the lightest punishment. The plaintiff was found guilty for the first charge and the first defendant decided that the plaintiff be dismissed from employment effective from 31 December 1996, while the second and the third charges were withdrawn. The plaintiff applied for a declaration that his dismissal from the Malaysian Royal Police Force is null and void and that he is still an employee of the second defendant and paid the salary of a Police Lance Corporal. The issue raised in this case deals with the plaintiff's application of the principle of natural justice where it was alleged that the said principle had not been followed. Further, to what extent may the court use its discretion to substitute the punishment that is deemed unreasonable to one that is more suitable?

Held, application for declaration refused with costs:

(1) The Federal Court in *Nordin Hj Zakaria (Timbalan Ketua Polis Kelantan) & Anor v Mohd Nor Abdullah* [2004] 2 CLJ 777, has, among others, explained about the application of the Public Servants (Conduct and Disciplinary) Regulation 1993 as regards to an officer of subordinate ranking. Based on the decision above, the contention on the application of Regulation 1993 is hereby set aside and ought not to be considered. The regulation that ought to be considered herein is the 1970 Regulation (see paras 7 & 8).

(2) Everything that has been laid down in the 1970 Regulation has not been disregarded and the plaintiff, on the balance of probabilities, had failed to prove the casual or cavalier attitude as alleged to have been committed by the defendant in the conduct of the entire proceedings. What the plaintiff has stressed on, is the failure of the defendant to observe the 1970 Regulation, likening it to disciplinary proceedings which were similar to criminal proceedings where the accused is charged for a criminal offence (see paras 29 & 30).

(3) What is observed from the 1970 Regulation is that a person who is found guilty 'shall be liable to any of the following punishments' as provided in regulation 2. The above regulation did not place specific or separate duties on the officer conducting the disciplinary proceedings to provide prior information that the proposed punishment would be a dismissal (see para 32).

(4) If regulation 6 and other regulations are observed, there is no requirement for the officer conducting the proceedings to state reasons as to why he chooses or decides on any punishment. As a whole, it is observed that the defendant had not neglected the requirements of reg 6(1) of the 1970 Regulation (see paras 37 & 38).

(5) The plaintiff was hoping that the punishment imposed would be nullified, although he has, as a whole, never disputed the commission of the offence. Here, the plaintiff was hoping that the court has to merely accept the fact that the punishment meted out was unreasonable as the reasons given by him were more reasonable. The court is of the opinion that such is an isolated situation and made reference to that adopted by the Court of Appeal in *Mohammed Din Talib v Polis Di Raja Malaysia* [2004] 4 CLJ 804 (see para 39).]

Nota-nota

Untuk kes-kes bagi deklarasi, lihat 1 *Mallal's Digest* (4th Ed, 2005 Reissue) perenggan 723–726.

Kes-kes yang dirujuk

Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1985] AC 370 (dirujuk)
Ketua Pengarah Kastam v Ho Swan Seng [1977] 2 MLJ 152 (dirujuk)
Kioa v West [1985] 159 CLR 550 (dirujuk)
Mamat bin Talib (Timbalan Ketua Polis, Johor) & Anor v Abdul Jalil bin Rashid [2006] 2 MLJ 108 (dirujuk)
Mohammed bin Talib v Polis Di Raja Malaysia [2004] 4 CLJ 804 (dirujuk)
Nordin Hj Zakaria (Timbalan Ketua Polis Kelantan) & Anor v Mohd Nor Abdullah [2000] 1 MLJ 124 (dirujuk)
Nottinghamshire Country Council v Secretary of State for the Environment [1986] AC 246 (dirujuk)
R Rama Chandran v The Industrial Court Malaysia [1997] 1 MLJ 145 (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Peraturan-peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993
Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Disiplin)(Pegawai Polis Rendah dan Konstabel 1970)

G Viswanathan bagi pihak plaintif.
Mohd Nasir bin Deris (Peguam Kanan Persekutuan) bagi pihak defendan.

Heliliah Yusof H:

[1] Tuntutan plaintif terhadap defendan-defendan adalah untuk:

(1) suatu perintah deklarasi bahawa pemecatan plaintif dari perkhidmatan Polis Di Raja Malaysia (PDRM) pada 31 Disember 1996 adalah terbatal dan tidak sah dan plaintif masih seorang pekerja defendan kedua dan digajikan sebagai seorang Lans Koperal Polis;

(2) suatu siasatan untuk menentukan gaji, emolumen dan faedah-faedah lain yang plaintif patut terima; dan

(3) gantirugi, kos dan faedah (para 8 m/s 11 eks A)

[2] Defendan-defendan menafikan tuntutan plaintif dan menegaskan bahawa pemecatan plaintif dari PDRM adalah teratur dan sah dan pada setiap mengikut peruntukan undang-undang yang terpakai (para 6 & 7 m/s 15 eks A).

[3] Plaintif bertugas sebagai seorang Konstabel dalam PDRM selepas tamat latihan polisnya pada 7 Januari 1990 di Ibu Pejabat Daerah Kuantan Pahang. Plaintif telah ditukarkan ke Balai Polis Bandar Tun Razak, Rompin, Pahang pada 1 Januari 1992.

[4] Defendan pertama yang pada ketika itu Timbalan Ketua Polis Negeri Pahang, telah mengeluarkan notis tindakan tatatertib bertarikh 9 Disember 1996 yang memaklumkan plaintif bahawa acara kamar tatatertib (AKT) akan dijalankan terhadapnya pada 31 Disember 1996 di Ibu Pejabat Polis Daerah Rompin atas pertuduhan-pertuduhan tatatertib berikut:

(a) Pertuduhan Pertama

Bahawa kamu, sebagai Konstabel di dalam Pasukan Polis Diraja Malaysia, pada ketika itu berkhidmat di Balai Polis Bandar Tun Razak, Rompin, Pahang, pada 14 Ogos 1996 lebih kurang jam 9.05 malam telah didapati oleh C/Insp Ahmad Ali bin Ngadnan dengan tiada kebenaran atau sebab yang berpatutan meninggalkan tugas ronda jenayah di kawasan Keratong 1 hingga Keratong 5, Bandar Tun Razak dan berada di pejabat bertanya Balai Polis Bandar Tun Razak, maka dengan itu kamu telah melakukan satu kesalahan tatatertib di bawah Peraturan 2 Jadual (16), Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib) (Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970, PU (A) 86 bertarikh 24 Februari 1970 dan PU (A) 56 (Pindaan) bertarikh 23 Disember 1984 dan boleh dihukum di bawah peraturan-peraturan yang sama.

(b) Pertuduhan Kedua

Bahawa kamu sebagai Konstabel di dalam Pasukan Polis Di Raja Malaysia, pada ketika itu berkhidmat di Balai Polis Bandar Tun Razak, Rompin, Pahang, pada 14 Ogos 1996 lebih kurang jam 9.05 malam telah didapati oleh C/Insp Ahmad Ali bin Ngadnan menghisap rokok semasa bertugas, maka dengan itu kamu telah melakukan satu kesalahan tatatertib di bawah Peraturan 2 Jadual (38), Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib) (Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970, PU (A) 86

bertarikh 24 Februari 1970 dan PU (A) 56 (Pindaan) bertarikh 23 Disember 1984 dan boleh dihukum di bawah peraturan-peraturan yang sama.

(c) Pertuduhan Ketiga

Bahawa kamu, sebagai Konstabel di dalam Pasukan Polis Di Raja Malaysia, pada ketika itu berkhidmat di Balai Polis Bandar Tun Razak, Rompin, Pahang, pada 14 Ogos 1996 lebih kurang jam 9.05 malam telah didapati oleh C/Insp Ahmad Ali bin Ngadnan, dengan cuai meninggalkan pistol.38 spl di dalam rak pejabat bertanya Balai Polis Bandar Tun Razak semasa menjalankan tugas cegah jenayah dan oleh yang demikian kamu telah melakukan satu kesalahan tatatertib di bawah peraturan 2 Jadual (65), Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib) (Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970, PU (A) 86 bertarikh 24 Februari 1970 dan PU (A) 56 (Pindaan) bertarikh 23 Disember 1984 dan boleh dihukum di bawah peraturan-peraturan sama (m/s 1–4 eks B).

[5] AKT telah dijalankan terhadap plaintif pada tarikh tersebut di mana plaintif telah mengaku salah ke atas pertuduhan pertama. Plaintif telah diberi peluang membuat pernyataan untuk meringankan kesalahannya. Plaintif telah merayu diberikan hukuman yang paling ringan dan mengemukakan alasan-alasannya.

[6] Defendan pertama telah mendapati plaintif bersalah dan memutuskan bahawa untuk pertuduhan pertama, plaintif dibuang kerja mulai 31 Disember 1996 dan bahawa pertuduhan-pertuduhan kedua dan ketiga ditarik balik (eks C). Isu-isu yang dibangkitkan dalam perkara ini ialah seperti berikut:

(1) Defendan pertama telah mengingkari peraturan 25, 26, 27 dan 28. Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993 (Peraturan 1993) dan Perkara 135(2) Perlembagaan Persekutuan;

(2) Defendan pertama telah mengingkari Peraturan 6(10) Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib) (Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970 (atau 'Peraturan 1970') dan bertindak bertentangan dengan Perintah-Perintah Tetap Ketua Polis Negara;

(3) Defendan pertama bersikap "cavalier", "casual", "personal bias" dan "policy bias" dan dengan jelas menunjukkan mala fides dalam prosiding AKT terhadap plaintif;

(4) Defendan pertama gagal memberikan plaintif sesalinan rekod kesalahan lampaunya dan gagal memberikan plaintif notis bahawa rekod tersebut akan diambilkira sebelum hukuman dijatuhkan ke atasnya; dan

(5) Keputusan defendan pertama untuk memecat plaintif adalah tidak munasabah dan tidak setimpal dengan kesalahan plaintif.

[7] Pada keseluruhannya isu utama yang dihujahkan dalam kes ini ialah berkaitan dengan pemakaian prinsip undang-undang asasi (natural justice) yang dikatakan telah tidak dipatuhi. Semasa penghujahan ada rujukan dibuat kepada Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993. Hujahan ini

tidak lagi boleh diterima berikutan dengan keputusan di dalam kes Mahkamah Persekutuan iaitu *Nordin Hj Zakaria (Tlmbalan Ketua Polis Kelantan) & Another v Mohd Nor Abdullah* [2000] 1 MLJ 124. Mahkamah dalam keputusannya di mana keputusan telah disampaikan oleh Hakim Siti Norma Yaakob, (HMP ketika itu) di antara lain telah menjelaskan mengenai pemakaian Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993 bagi seorang pegawai berpangkat rendah. YA hakim menjelaskan bahawa seorang pegawai polis berpangkat rendah boleh dikenakan prosiding tatatertib di bawah Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Disiplin) (Pegawai Polis Rendah dan Konstabel 1970) iaitu Peraturan 1970. Dalam menjelaskan peraturan mengenai tatatertib yang terpakai bagi anggota polis, YA hakim di ms 782 menjelaskan seperti berikut:

> All members of the Police Force irrespective of their ranks are subject to the disciplinary regulations made from time to time by Yang di Pertuan Agong. This is clear from the provisions of s 74 of the Act which reads as follows.
>
> > All members of the Force shall be subject to regulations relating to discipline as may from time to time be made by the Yang di-Pertuan Agong under Article 132(2) of the Federal Constitution or under s 96 of this Act.
>
> The 1993 Regulations apply to an officer who is defined by reg 3 to be a member of the public service. Whilst it is true that the respondent is such an officer, it must not be forgotten that at the material time he held the rank of a Lance Corporal, a junior police officer and as such he comes within the ambit of reg 1(2)(a) of the 1970 Regulations which states that the 1970 Regulations apply to all junior police officers and constables recruited in the States of Malaya.
>
> As I have stated earlier the Yang di Pertuan Agong made the 1970 Regulations in the exercise of his powers under s 96 of the Act and has identified those regulations as the 'Police (Conduct and Discipline) (Junior Police Officers And Constables) Regulations 1970' (emphasis is mine). Likewise in making the 1993 Regulations under cl 2 of art 132 of the Federal Constitution, the Yang di Pertuan Agong had chosen to call them the 'Public Officers (Conduct and Discipline) Regulations 1993' (emphasis is mine). Thus the caption of the two regulations is a factor to be considered in determining which of the two regulations should govern the disciplinary proceedings against the respondent.
>
> As the 1970 Regulations have been expressedly made to govern the discipline of junior police officers holding the rank of Constable and below, the 1993 Regulations can only apply to all other senior police officers above the rank of Constables. There can be no other interpretation as to the application of these two regulations in relation to the public personnel to whom those regulations were intended.
>
> Additionally on the operation of the principle of interpretation that a special provision in a special statute excludes the operation of a general provision dealing with the same subject matter, the 1970 Regulations have a better edge than the 1993 Regulations as regards the discipline of junior police officers holding the rank of Constables and below. To that extent the general provision regarding the identity of the person to be affected by the 1993 Regulations is displaced by the express provision as to the identity of the person affected by the 1970 Regulations. Authorities for this proposition are found in *UHG v Director General of Inland Revenue* [1974] 2 MLJ 331 and *Public Prosecutor v. Chu Beow Hin* [1982] CLJ 110; [1982] CLJ (Rep) 288.

[8] Di dapati keputusan di atas hendaklah diterimapakai mengenai soalan peraturan mana yang terpakai di dalam kes ini. Berikutan dengan keputusan dalam

kes itu hujahan-hujahan yang melibatkan aplikasi Peraturan 1993 adalah diketepikan dan tidak diambilkira. Peraturan-peraturan yang perlu diberi perhatian kini ialah Peraturan 1970.

[9] Peraturan 1970 menggariskan prosidur tatatertib. Diperhatikan bahawa Peraturan 1970 ini mengandungi 9 peruntukan dan suatu jadual yang memperuntukkan kesalahan-kesalahan (kesemuanya enam puluh enam perenggan). Peraturan 1970 adalah dalam Bahasa Inggeris. Wajar juga dirujuk kepada peraturan 2 Peraturan 1970 itu. Peruntukannya ialah:

> Any officer who is found guilty of a disciplinary offence as specified in the schedule here to shall be liable to any of the punishment as specified in the schedule.

[10] Ini bermaksud bahawa seseorang yang didapati bersalah boleh dikenakan dengan apa-apa hukuman yang dinyatakan di dalam perenggan-perenggan (e)-(j) di dalam jadual itu.

[11] Seterusnya di dalam kes *Ketua Pengarah Kastam v Ho Swan Seng* [1977] 2 MLJ 152, Raja Azlan Shah FJ (ketika itu) juga berhubung dengan prosidur pendengaran dalam kes-kes pentadbiran menyatakan antara lain:

> the hearing may take many forms and strict insistence upon an inexorable right to the traditional court room procedure can lead to a virtual administrative break down.

[12] Norma bagi prosiding seperti ini memerlukan agar badan yang melaksanakan prosiding itu menjalankan prosidur dengan adil dan saksama mengikut keadaan sesuatu fakta kes ataupun apa yang disebutkan 'standard of procedural fairness in adjudication'. Di sini wajar diteliti sama ada 'enquiry' ataupun penyiasatan yang dijalankan itu telah memenuhi kehendak prinsip audi alteram partem.

[13] Di dalam kes ini plaintif telah diberi notis sebelum adanya pelaksanaan prosiding tatatertib terhadap beliau. Mengikut kenyataan plaintif sendiri, beliau sememangnya ada menerima notis iaitu melalui dokumen bertarikh 9 Disember 1996 di mana plaintif dimaklumkan bahawa Suruhanjaya Pasukan Polis memutuskan untuk mengambil tindakan tatatertib terhadapnya di bawah 'Peraturan-Peraturan Polis (Kelakuan dan Tatatertib) (Pegawai Rendah Polis dan Mata-Mata) 1970' di atas tiga pertuduhan tatatertib. Mengikut surat itu juga, Pemangku Senior Assistant Commissioner 1 Haji Abd Ghafar bin Abd Karim telah diwakilkan untuk menjalankan kuasa-kuasa tatatertib sebuah Suruhanjaya Pasukan Polis. Surat itu juga memaklumkan bahawa penyiasatan kamar tatatertib hendaklah diadakan pada 31 Disember 1996 di Ibu Pejabat Polis Daerah Rompin, Pahang. Perlu juga disenaraikan lagi beberapa perenggan yang terdapat di dalam surat tersebut yang relevan di sini iaitu:

(1) Jika anda menghendaki salinan dokumen yang berhubung dengan pertuduhan tatatertib yang tersebut di atas, (kecuali dokumen yang keistimewaannya akan

dituntut di hadapan mahkamah) anda hendaklah membuat permohonan secara bertulis kepada saya melalui Ketua Polis Daerah Rompin, Pahang seberapa segera.

(2) Jika anda menghendaki diri anda diwakili dalam penyiasatan oleh seorang Pegawai Polis pilihan anda sendiri, anda hendaklah membuat permohonan secara bertulis kepada saya melalui Ketua Polis Daerah Rompin, Pahang seberapa segera, dengan syarat bahawa Pegawai Polis yang anda pilih itu hendaklah tidak lebih tinggi dari pangkat saya.

(3) Anda adalah dikehendaki hadir di dalam perbicaraan pada tarikh dan masa yang telah ditetapkan itu dengan membawa segala saksi-saksi yang anda ingin kemukakan di perbicaraan tersebut.

(4) Anda dikehendaki mengakui penerima surat ini dengan menandatangani di ruangan yang disediakan.

[14] Penerimaan surat tersebut diperakui. Peguam bagi plaintif telah juga menghujahkan bahawa notis yang diberi yang mengandungi pertuduhan-pertuduhan adalah cacat di atas sebab kesalahan yang dinyatakan di dalam pertuduhan itu dikatakan 'not known to law'. Peguam plaintif menyatakan bahawa kesalahan tatatertib di bawah Peraturan 2 Jadual (16), Peraturan 2 Jadual (38) dan Peraturan 2 Jadual (65) tidak wujud disebabkan ketidakpastian (ambiguity).

[15] Hujahan ini berlandaskan bahawa hanya satu jadual sahaja yang boleh dibacakan bersama peraturan 2. Namun jadual itu mengandungi beberapa perenggan di mana terdapatnya perenggan (16), perenggan (38) dan perenggan (65). Memandangkan tidak adanya jadual-jadual lain bagi Peraturan 1970 itu, hujahan bahawa notis yang mengandungi pertuduhan itu cacat tidak boleh diterima. Diperhatikan sekiranya ada apa-apa yang dimusykilkan di dalam notis itu, adalah menjadi tanggungjawab plaintif juga sebagai seorang yang dihadapkan tindakan tatatertib untuk memperolehi apa-apa penjelasan dan mendapatkan keterangan. Bebanannya di sini tidak terletak semata-mata kepada badan yang melaksanakan tindakan tatatertib itu. Diperhatikan juga bahawa plaintif telah diberi peluang untuk membuat sebarang permohonan kepada Ketua Polis Daerah Rompin, Pahang untuk mendapatkan bantuan seorang pegawai polis pilihan yang boleh dipilih oleh plaintif sendiri dan peluang ini telah tidak dipakai oleh plaintif. Plaintif sendiri menyatakan bahawa dia tidak menulis ke pejabat di Kuantan setelah gagal mendapatkan bantuan daripada mana-mana pegawai lain di Rompin.

[16] Peguam Kanan Persekutuan dalam menjawab isu ini menghujahkan notis itu disediakan oleh pegawai polis yang mungkin tidak begitu mahir dalam menderafkan sebarang notis dengan tepat. Jika diteliti notis yang tidak dinafikan sudah diterima oleh plaintif, diperhatikan bahawa salahlaku yang disebutkan boleh dikenalpasti. Jika dipakai 'common sense' approach dan memandangkan terdapat hanya satu jadual adalah munasabah apa yang disebutkan sebagai 'jadual (16)' (pertuduhan pertama) 'jadual (38)' (pertuduhan kedua) dan 'Jadual (65)' (pertuduhan ketiga) boleh dikaitkan terus masing-masing dengan perenggan-perenggan (16), (38) dan (65) jadual yang berkenaan. Teks Peraturan 1970 dalam Bahasa Inggeris dan pertuduhan diterjemahkan ke dalam bahasa ibunda plaintif. Tiada persoalan yang

timbul di sini seolah-olah angka-angka di dalam kurungan yang dijelaskan dalam pertuduhan membawa maksud kepada salahlaku yang terdapat selain daripada apa yang dijelaskan dalam jadual yang berkenaan. Dengan itu hujahan bahawa notis ini cacat adalah disangkal. A

[17] Plaintif di dalam kes ini semasa soal jawab menyatakan bahawa beliau telah cuba mendapatkan bantuan dari seorang pegawai tetapi telah gagal. Kegagalan ini tidak boleh dipertanggungjawabkan ke atas badan yang menjalankan tindakan tatatertib. B

[18] Seterusnya perlu diteliti prosiding yang telah dilaksanakan terhadap plaintif. Eksibit "C" yang merupakan suatu dokumen di antara dokumen-dokumen yang dipersetujui merupakan nota prosiding tatatertib yang diadakan terhadap plaintif. C

[19] Peraturan 1970 itu mengandungi peruntukan yang menggariskan prosidur yang hendak dipatuhi semasa melaksanakan prosiding tatatertib dan perhatian khusus wajar diberi kepada peruntukan Peraturan 6 yang bertajuk 'Orderly Room Procedure'. Eksibit "C" perlu dinilai (evaluate) di dalam konteks peraturan 6 itu. Bagi prinsip audi alteram partem aspek ini melibatkan apa yang dikatakan 'reasonable opportunity of being heard' atau peluang yang munasabah bagi seseorang yang diadakan terhadapnya tindakan tatatertib untuk menghadapi aduan yang telah dibuat terhadapnya. Dalam kes ini perlu diteliti samada eks "C" boleh dikatakan memenuhi apa yang digariskan dalam perenggan 6. D E

[20] Eksibit "C" adalah nota prosiding yang telah disediakan oleh DW1 iaitu saksi yang telah menjalankan tindakan tatatertib yang diadakan terhadap plaintif. Eksibit itu menunjukkan butir-butir berikut: F

(1) Catitan mengenai pertuduhan iaitu dinyatakan 'sebagaimana di Pol. 9A Pindaan 3/80 yang terdapat tiga tuduhan.' Aspek ini telah dicabar oleh peguam plaintif di mana dihujjahkan adalah tidak diketahui apakah sebenarnya 'Pol 9A Pindaan 3/80' iaitu samada kandungannya sama dengan pertuduhan-pertuduhan yang disenaraikan dalam Dokumen 'B' ms 2. Mengikut catitan dalam Dokumen 'C' ada dicatitkan bahawa pertuduhan telah dibacakan kepada pengingkar dalam bahasa Malaysia. Borang Pendakwa yang digunakan sebagai nota prosiding mengandungi dalam bentuk cetak tercatit butiran berikut iaitu: G H

> Pegawai Pengadu puas hati yang dituduh faham tentang pertuduhan terhadapnya. Pengingkar diminta samada ia mengaku bersalah atau sebaliknya terhadap tuduhan itu. Pengingkar menjawab mengaku bersalah.

[21] Perenggan 10 dalam Borang tersebut seterusnya bermula dengan perkataan 'Pengingkar menyatakan bahawa butir-butir pertuduhan ke atasnya benar/dengan munasabah/pernyataan'. Perenggan 10 itu diteruskan dengan tulisan tangan di mana dihuraikan apakah fakta yang merupakan salah laku. Bila diteliti fakta-fakta yang dijelaskan ia menunjukkan bahawa tiga kesalahan dihuraikan iaitu plaintif telah I

ditugaskan membuat rondaan jenayah tetapi sebaliknya telah dijumpai berada di balai sedang bermain dam, menghisap rokok, memakai selipar serta meninggalkan pistol di rack pejabat.

[22] Perenggan 11 nota prosiding itu menunjukkan bahawa DW1 yang menjalankan enquiry ini ada mencatitkan apa yang dinyatakan oleh plaintif sebagai rayuan di mana plaintif memohon agar dikenakan hukuman yang ringan.

[23] Peguam plaintif mempertikaikan hukuman dengan alasan hukuman itu adalah tidak munasabah dan dihujahkan pula bahawa hukuman penamatan perkhidmatan tidak setimpal. Perlu dinyatakan apakah pendekatan yang harus diambil dan untuk tujuan itu didapati wajar keputusan dalam kes*Mamat bin Talib (Timbalan Ketua Polis, Johor) & Anor v Abdul Jalil Rashid* [2006] 4 MLJ 108 dirujuk. Dalam alasan penghakiman, Hakim Gopal Sri Ram HMR di antara lain menjelaskan berikut di ms 897:

(i) A decision by a public law decision-maker may be struck down by the courts on grounds of procedural unfairness or Wednesbury unreasonableness (see *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147)

(ii) The content of procedural fairness is not fixed. It is a flexible concept and whether there has been procedural fairness in a given case depends on the facts and circumstances of that case (see *The Board of Education of the Indian Head School v Knight* [1990] 1 SCR 65, *Haji Ali bin Haji Othman v Telekom Malaysia Berhad* [2003] 3 CLJ 310).

(iii) The essential requirements of an acceptable procedure is that it be fair and impartial. See, *B Surinder Singh Kanda v Government of the Federation of Malaya* [1962] 2 MLJ 169. Fairness includes, but is not confined to, the right to be heard which in some cases may be satisfied by the grant of a right to make written representations (see *Ghazi bin Mohd Sam v Mohd Haniff bin Omar & Anor* [1994] 2 CLJ 333) whilst in others it can only be satisfied by an oral hearing (see *Sentivelu v Public Services Commission* [2005] 3 CLJ 778).

(iv) The test to determine whether the particular procedure adopted in a given case was fair is subjective. The court must place itself in the shoes of the decision-maker and decide whether the procedure adopted provided adequate fairness to the person concerned (see*Kioa v West* [1985] 159 CLR 550 where Brennan J said:

> What the principles of natural justice require in particular circumstances depends on the circumstances known to the repository at the time of the exercise of the power or the further circumstances which, had he acted reasonably and fairly, he would then have known. The repository of a power has to adopt a reasonable and fair procedure before he exercises the power and his observance of the principles of natural justice must not be measured against facts which he did not know and which he would not have known at the relevant time though he acted reasonably and fairly. As the obligation to observe the principles of natural justice is not correlative to a common law right but is a condition governing the exercise of a statutory power, the repository satisfies the condition by adopting a procedure which conforms to the procedure which a reasonable and fair repository of the power would adopt in the circumstances when the power is exercised. When the question for the court is whether the condition is satisfied, the court must place itself in the shoes of the repository of the power to determine whether the procedure adopted was reasonable and fair (emphasis added).

[24] Kes *Nordin Hj Zakaria* juga membincangkan beberapa aspek lagi Peraturan 1970 dan petikannya (ms 784) boleh dihuraikan lagi memandangkan keputusan itu juga menyentuh beberapa aspek berhubung dengan Peraturan 1970 iaitu:

> Reading the provisions of the 1970 Regulations in its entirety, I see no requirement that entitles the respondent to be informed of the possibility of him being dismissed or reduced in rank in the event he is convicted of any of the charges preferred against him in either the show cause letter or prior to the start of the disciplinary enquiry. There is no provision imposing a similar obligation as that prescribed by reg 28(1) of the 1993 Regulations. Since the 1970 Regulations impose no duty on the 1st Appellant to inform the respondent at the first opportunity of the likelihood of his dismissal or reduction in rank, the 1st appellant cannot be said to have deprived the respondent of any procedural fairness as there cannot be any breach of duty where none exists in law.
>
> In this respect, the Court of Appeal erred when it held that 'what comes across is that the letter to the Appellant in the present instance did not bring to his attention the contemplated punishments to make him appreciate the gravity of the situation and thus enable him to give a satisfactory explanation as best as he could. That itself amounts to a deprivation of procedural fairness'. Importing the provisions of reg 28(1) of the 1993 Regulations into the 1970 Regulations would amount to adding words into the latter regulations and usurping a function which the Court of Appeal is not allowed to do. Moreover both the 1970 and 1993 Regulations were made pursuant to powers conferred by different statutes, the former under s 96 of the Act and latter under cl 2 of art. 132 of the Federal Constitution. Authoritative discussions on this aspect of the law can be found in the cases of (1) *S Kulasingam & Anor v Commissioner of Lands, Federal Territory & Ors* [1982] CLJ 65; [1982] CLJ (Rep) 314 (2)*Ghazi bin Mohd Sawi v Mohd Haniff bin Omar, Ketua Polis Negara, Malaysia & Anor* [1994] 2 CLJ 333, (3) *Ganasan Marimuthu v.Public Services Commission & Anor* [1998] 4 CLJ 331 and (4) Samsuddin Mohd Saad v Pengarah Hospital Bahagian, Ulu Kinta & Anor [1999] 1 CLJ 138
>
> The concept of procedural fairness concerning the dismissal or reduction in rank in the public service is very much enshrined in cl 2 or art. 135 of the Federal Constitution which states that no member of the public services of which the respondent is one 'shall be dismissed or reduced in rank without being given a reasonable opportunity of being heard'. The Privy Council in the case of*B Surinder Singh Kanda v The Government of the Federation of Malaya* [1962] 28 MLJ 169 has defined that constitutional right to be as follows:
>
> If the right to be heard is to be a real right which is worth anything, it must carry with it a right in the accused person to know the case which is made against him. He must know what evidence has been given and what statements have been made affecting him: and then he must be given a fair opportunity to correct or contradict them

[25] Peguam plaintif menghujah bahawa pertuduhan cacat kerana gagal mematuhi Peraturan 6(10), Peraturan 1970. Peraturan itu ialah seperti berikut:

> (10) The adjudicating authority shall at all times satisfy itself that the officer understands the nature and effect of the proceedings and has a proper opportunity to defend himself.

[26] Di dapati apa yang dibangkit dalam hujahan lisan adalah melampau dan seolah-olah terkeluar pliding apabila hujahan lisan selain menyentuh panjang lebar mengenai peraturan 3 serta provisonya. Jelas ini adalah mengenai peraturan 6 (10) suatu lagi contoh di mana pihak gagal mematuhi apa yang diplidkan. Saya berpandangan isu mengenai peraturan 3 tidak wajar diulas panjang lebar.

Namun saya juga berpendapat aspek ini tidak mencacat prosedur tatatertib berlandaskan kes *Mamat Talib* yang menggariskan apa pendekatan (approach) yang harus dipakai walaupun teks peraturan menggunakan perkataan 'shall'.

It is true that regs 6(2)(c) and 6(6) were not complied with. The learned judge treated these instances of non-compliance as fatal because of the use of the word 'shall' appearing in the relevant paragraphs of the regulation. With respect, we are unable to agree with the learned judge's approach.

The correct approach to determine whether a particular procedural provision is mandatory is not the fact that it employs words that prima facie carry a tenor of compulsion; for example, the word 'shall'. The correct test is that stated by Lord Woolf MR in *R v Immigration Tribunal ex parte Jeyeanthan* [1993] 3 All ER 231 which was applied by this court in *Mokhtar bin Amin v Mohamed Moktar bin Omar* [2001] 4 CLJ 489 and *Chong Keat Realty Sdn Bhd v Ban Hin Lee Bank Bhd* [2003] 3 CLJ 532. We quote from the judgement of the Master of the Rolls:

> An examination of the relevant authorities, the leading textbooks and the numerous authorities to which they refer confirm the limitations of applying a solely mandatory/directory classification (see *Wade and Forsyth Administrative Law* (7th edn 1994) p 255; *Supperstone and Goudie Judicial Review* (2nd edn 1997) Ch 4 and *de Smith, Woolf and Jowell Judicial Review of Administrative Action* (5th edn 1995) pp 265–271). Frequently the investigation involves doing no more than deciding the sense in which the word 'shall' has been used as part of a particular procedural requirement. As the word 'shall' is normally inserted to show that something is required to be done, the exercise tends to be an unrewarding one. Much more important is to focus on the consequences of non-compliance. Here the authorities show no constant pattern. This is the result of courts in those cases focusing on the issue of whether or not a requirement is mandatory and ignoring or failing to pay sufficient attention to the issue of the consequences of non-compliance with, in particular, a mandatory requirement (emphasis added.)

[27] In a later passage the Master of the Rolls said this:

> … I suggest that the right approach is to regard the question of whether a requirement is directory or mandatory as only at most a first step. In the majority of cases there are other questions which have to be asked which are more likely to be of greater assistance than the application of the mandatory/directory test. The questions which are likely to arise are as follows: Is the statutory requirement fulfilled if there has been substantial compliance with the requirement and, if so, has there been substantial compliance in the case in issue even though there has not been strict compliance? (The substantial compliance question). I treat the grant of an extension of time for compliance as a waiver. If it is not capable of being waived or is not waived then what is the consequence of the non-compliance? (The consequences question.)
>
> Which questions arise will depend upon the facts of the case and the nature of the particular requirement. The advantage of focusing on these questions are that they should avoid the unjust and unintended consequences which can flow from an approach solely dependent on dividing requirements into mandatory ones, which oust jurisdiction or directory, which do not. If the result of non-compliance goes to jurisdiction it will be said jurisdiction cannot be conferred where it does not otherwise exist by consent or waiver.

[28] Apabila diteliti keseluruhan prosiding yang diambil terhadap plaintif didapati perkara-perkara berikut iaitu:

(i) Notis telah disampaikan. Notis itu selain memberi pengetahuan mengenai apa yang telah disalahlakukan merujuk kepada peruntukan-peruntukan yang berkenaan.

(ii) Plaintif dimaklumkan bahawa plaintif diberi peluang untuk memohon secara bertulis sekiranya plaintif memerlukan khidmat seorang pegawai polis untuk mewakili dan juga jika saksi diperlukan semasa prosiding.

(iii) Plaintif telah dibekalkan dokumen-dokumen yang relevan berkaitan dengan pertuduhan termasuk percakapan dalam pemeriksaan yang telah dirakamkan berhubung dengan kejadian plaintif berada di Balai semasa pengadu Chief Inspektor Ahmad Ali melawat.

[29] Dalam hemat saya apa yang digariskan dalam Peraturan 1970 tidak diabaikan dan plaintif di atas imbangan kebarangkalian gagal membuktikan apakah sikap sambil lewa (casual) atau sikap tidak memperdulikan (cavalier) yang dikatakan dilakukan oleh pihak defendan dalam melaksanakan seluruh prosiding.

[30] Sebaliknya diperhatikan semasa soal utama dan soal balas plaintif menafikan sahaja apa yang berlaku. Di samping itu plaintif tidak menggunakan apa-apa peluang untuk mendapatkan khidmat pegawai polis untuk memberi apa-apa bantuan mengenai tindakan tatatertib yang telah dihadapkan kepadanya. Didapati langkah yang telah diambil oleh pihak defendan adalah mematuhi keperluan yang digariskan di dalam Peraturan 1970 itu. Apa yang ditekankan oleh peguam plaintif mengenai kegagalan pihak defendan mematuhi Peraturan 1970 seolah-olah menyamakan prosiding tatatertib itu setaraf dengan prosiding jenayah di mana seseorang dituduh melakukan kesalahan jenayah.

[31] Hujahan bahawa prosiding yang dijalankan tidak mematuhi arahan tetapi Ketua Polis Negara juga tidak diterima di atas sebab mana arahan Jabatan tidak boleh mengatasi peraturan-peraturan perundangan.

[32] Didapati sebenarnya usul yang ditekankan di dalam kes ini ialah perkara hukuman yang dijatuhkan yang dikatakan tidak setimpal dengan salahlaku di mana rujukan telah dibuat kepada 'Wednesbury principle' terlebih dahulu. Adalah diperhatikan bahawa mengikut Peraturan 1970 seseorang yang didapati salahlaku 'shall be liable to any of the following punishments' sebagaimana diperuntukkan dalam peraturan 2 di atas. Peruntukan Peraturan 1970 tidak meletakkan suatu tanggungjawab yang khusus atau berasingan kepada pegawai menjalankan prosiding tatatertib memaklumkan terlebih dahulu bahawa hukuman yang dicadangkan ialah hukuman pemberhentian/pemecatan (dismissal).

[33] Nampaknya apa diplidkan atau dihujahkan menekan bahawa plaintif terkejut atau tidak sangka bahawa dengan perbuatan beliau dijumpai berada di balai, dan bukan membuat rondaan seperti dihujahkan, plaintif tidak menyangka beliau akan dikenakan hukuman yang paling serius. Ini menjolok soalan samada mahkamah

harus mengenepikan hukuman dan menggantikan dengan hukuman lain memandangkan plaintif telah sendiri mengaku perbuatan yang dipertuduhkan. Tidak ada kenyataan yang menunjukkan bahawa beliau tidak faham atas apa yang diperakui. Yang dihujahkan ialah alasan yang diberikan iaitu kaki berkudis atau sakit perut adalah alasan-alasan yang harus diterima oleh pihak defendan iaitu pegawai yang menjalankan prosiding tatatertib itu. Di sini perlu dinyatakan apakah yang dimaksudkan dengan Wednesbury principle yang dirujuk oleh peguam plaintif. Dalam petikan dari keputusan Lord Scarman dalam kes*Nottinghamshire Country Council v Secretary of State for the Environment* [1986] AC 246 ms 249 dirujuk seperti berikut:

> 'Wednesbury principles' is a convenient legal 'shorthand' used by lawyers to refer to the classical review by Lord Greene MR in the Wednesbury case of the circumstances in which the courts will intervene to quash as being illegal the exercise of an administrative discretion. No question of constitutional propriety arose in the case, and the Master of the Rolls was not concerned with the constitutional limits to the exercise of judicial power in our parliamentary democracy. There is a risk, however, that the judgment of the Master of the Rolls may be treated as a complete, exhaustive, definitive statement of the law.
>
> The law has developed beyond the limits understood to apply to judicial review as practised by the courts in 1948. The ground upon which the courts will review the exercise of an administrative discretion by a public officer is abuse of power. Power can be abused in a number of ways: by a mistake of law in misconstruing the limits imposed by statute (or by common law in the case of a common law power) upon the scope of the power; by procedural irregularity; by unreasonableness in theWednesbury sense; or by bad faith or an improper motive in its exercise. A valuable and already 'classical,' but certainly not exhaustive analysis of the grounds upon which courts will embark on the judicial review of an administrative power exercised by a public officer is now to be found in Lord Diplock's speech in *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374.
>
> In an earlier case, in which this House ruled that the Inland Revenue Commissioners were 'not immune' from judicial review, Lord Diplock made the comment that they were accountable to Parliment
>
> > so far as regards efficiency and policy, and of that Parliament is the only judge; they are responsible to a court of justice for the lawfulness of what they do, and of that the court is the only judge: Reg v Inland Revenue Commissioners, *Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Business Ltd* [1982] AC 617, 644
>
> In the same case I indicated, at p 650, that the judges had consistently recognised that they could provide a remedy for abuse of power on the principle that the improper or capricious exercise of a power was unlawful. And I went on, at pp 652–653, to stress the existence in the case of the commissioners of a legal duty of fairness owed to the general body of taxpayers.
>
> This approach with its distinction between accountability to Parliament and review by the courts of the lawfulness of the exercise of administrative power was further developed and confirmed by the House in two recent decisions: *Reg v Inland Revenue Commissioners, Ex parte Preston* [1985] AC 835 and *Wheeler v. Leicester City Council* [1985] AC 1054. In Preston's case my noble and learned friend, Lord Templeman, delivered the leading speech with which their other Lordships agreed. He declared the principle of law to be that the courts may intervene to review a power conferred by statute on the ground of unfairness but only if the unfairness in the purported exercise of the power be such as to amount to

an abuse of the power. *Wheeler v Leicester City Council* is a striking illustration on its facts of circumstances in which the courts may intervene on the ground of abuse of power arising from an improper motive in its exercise.

[34] Di dalam kes *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 370, Lord Diplock menjelaskan seperti berikut iaitu:

> By 'irrationality' I mean what can now be succinctly referred to as 'Wednesbury unreasonableness' (*Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corpn*. [1948] 1 KB 223). It applies to a decision which is outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible who had applied his mind to the question to be decided could have awaited at it.

[35] Apa yang dikatakan 'Wednesbury principle' juga pernah diteliti di dalam *Mohammed Din Talib v Polis Di Raja Malaysia* [2004] 4 CLJ 804 di mana keputusan dalam *R Rama Chandran v The Industrial Court Malaysia* [1997] 1 MLJ 145 dirujuk (di ms 812):

> In this context, it is useful to note how Lord Diplock (at pp 401–411) defined in three grounds of review, to wit, (i) illegality, (ii) irrationality, and (iii) procedural impropriety. This is how he put it:
>
> > By "illegality" as a ground for judicial review I mean that the decision maker must understand directly the law that regulates his decision making power and must give effect to it. Whether he has or not is par excellence a justiciable question to be decided, in the event of a dispute, by those persons, the judges, by whom the judicial power of the state is exercisable.
> >
> > By "irrationality" I mean what can by now be succinctly referred to as "Wednesbury unreasonableness" (see *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corp* [1948] 1 KB 223). It applies to a decision which is so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it. Whether a decision falls within this category is a question that judges by their training and experience should be well equipped to answer, or else there would be something badly wrong with our judicial system. To justify the courts" exercise of this role, resort I think is today no longer needed to Viscount Radcliffe's ingenious explanation in *Edwards v Bairstow* [1956] AC 14, of irrationality as a ground for a court's reversal of a decision by ascribing it to an inferred though undefinable mistake of law by the decision maker. "Irrationality" by now can stand on its own feet as an accepted ground on which a decision may be attacked by judicial review.
>
> I have described the third head as "procedural impropriety rather than failure to observe basic rules of natural justice or failing to act with procedural fairness towards the person who will be affected by the decision. This is because susceptibility to judicial review under this head covers also failure by an administrative tribunal to observe procedural rules that are expressly laid down in the legislative instrument by which its jurisdiction is conferred, even where such failure does not involve any denial of natural justice.

A Lord Diplock also mentioned "proportionality" as a possible fourth ground of review which called for development. On the possible fourth ground of review, viz., 'proportionality', Edgar Joseph Jr FCJ said (at p 174):

Turning to Lord Diplock's fourth ground of judicial review — namely, proportionality — there are cases in the United Kingdom which point to the conclusion that evenwhere EEC
B law is not applicable, such a principle has been recognized as a general principle of English law, and when applied, it enables the court to review an impugned decision for substance as well as process.

[36] Dalam kes ini peguam plaintif menggesa mahkamah ini bahawa hukuman
C menamatkan pekerjaan tidak setimpal atas sebab plaintif dikatakan telah memberi alasan yang munasabah. Mengikut catitan di perenggan 11 eks 'C' diperhatikan apa yang dikatakan sebagai percakapan yang diberi bagi meringankan kesalahan menunjukkan bahawa keterangan yang diberi ialah mengenai plaintiff balik ke balai disebabkan beliau sakit perut. Meletakkan pistol di rak diperakui. Tidak ada
D kenyataan yang dicatatkan mengenai merokok.

[37] Di perenggan 12 eks 'C' nyata bahawa DW1 telah mencatit plaintif didapati bersalah ke atas ketiga-tiga kesalahan. Mengikut catitan berikutnya hukuman yang dikenakan adalah atas pertuduhan pertama manakala pertuduhan kedua dan ketiga ditarik balik. Jika diteliti Peraturan 6 dan peraturan-peraturan lain, tiada terdapat
E dalamnya apa-apa peruntukan bahawa pegawai yang menjalankan presiding wajar memberi sebab-sebab ia memilih atau membuat keputusan mengenai mana-mana hukuman. Hanya semasa soal jawab utama DW1 telah memberi alasan bahawa hukuman dikenakan setimpal dengan kesalahan di atas sebab plaintif mengabaikan tugas rondaan jenayah tanpa kebenaran pegawai atasannya. Mengikut DW1 juga ini
F akan memberi kesan yang buruk kepada imej pasukan polis sekiranya terjadi sesuatu jenayah dalam kawasan di mana plaintif sepatutnya ditugaskan. Di samping itu semasa soal balas plaintif telah memperakui bahawa hanya pertuduhan pertama dibacakan, manakala pertuduhan kedua dan ketiga ditarik balik.

[38] Semasa soal jawab utama dan soal balas DW1 tidak menafikan adanya
G rujukan dibuat kepada buku perkhidmatan. Soal buku perkhidmatan dirujuk oleh DW1 sebelum membuat keputusan tidak dinafikan dan soalannya ialah samada rujukan itu telah mempengaruhi pihak defendan sehingga menyebabkan keputusan mengenai hukuman yang dikenakan menjadi tidak munasabah dan tidak setimpal. DW1 menafikan bahawa apa yang terdapat di dalam rekod perkhidmatan berhubung
H dengan salahlaku yang lampau, jika diambil kira akan dicatitkan di dalam eks 'C'. Mengikut soal jawab DW1 ada memperakui bahawa rekod perkhidmatan dirujuk bagi tujuan menilai prestasi plaintif. Tiada keterangan yang diberi samada plaintif telah diminta memberi penjelasan atau apa keterangan

[39] Jelas apa yang dipersetujui pihak plaintif ialah hukuman penamatan pekerjaan
I tidak wajar oleh kerana mengikut fahaman plaintif penjelasan yang diberi adalah munasabah. Di sebaliknya pula pihak defendan telah mengemukakan alasan bahawa penjelasan yang diberi itu tidak dapat diterima sebagai munasabah. Apa yang ketara ialah pihak plaintif tidak memberi apa penjelasan selain dari meninggalkan tugas meronda selain sakit perut dan kaki yang berkudis. Sebagaimana dinyatakan di atas

plaintif jelas memperakui beliau meninggalkan tugas. Di peringkat ini wajar diberi perhatian bahawa relief yang dipohon merupakan suatu deklarasi. Ini bermakna bahawa plaintif mengharapkan mahkamah bersetuju bahawa prosiding terbatal walaupun pada keseluruhannya terdapat kenyataan bahawa plaintif mengaku bahawa adanya salahlaku yang telah diperlakukan. Mahkamah berpendapat ini adalah janggal. Plaintif mengharapkan mahkamah membatalkan keputusan dan dengan itu adakah bermakna jika mahkamah berbuat demikian tidakkah wajar suatu hukuman lain dikenakan? Di dalam kes ini isu yang wajar diputuskan ialah sejauh mana mahkamah wajar menggunakan budibicara untuk menggantikan hukuman yang dikatakan tidak munasabah dengan suatu hukuman yang lebih setimpal. Plaintif mengharapkan bahawa hukuman itu terbatal walaupun pada keseluruhannya salahlaku tidak pada hakikatnya dinafikan. Di sini plaintif mengharapkan bahawa mahkamah hanya perlu menerima bahawa hukuman itu tidak munasabah di atas sebab alasan yang diberi adalah lebih munasabah. Diperhatikan apa yang diterimapakai oleh Mahkamah Rayuan di dalam kes Mohamad Din Talib dirujuk lagi. Isu seperti ini juga dibincangkan walaupun kes itu melibatkan isu certiorari dan penyemakan kehakiman (judicial review). Di dalam kes tersebut Mahkamah Rayuan juga menyatakan berikut:

A B C D

> We are of the view that policy considerations are only within the knowledge of the respondent. In *Michael Lee Fook Wah v Minister of Human Resources Malaysia & Anor* [1998] 1 CLJ 227, Shaik Daud JCA said (at p 232):
>
> E
>
> > First and foremost, it must be emphasized that in an application for *certiorari,* the High Court is not sitting in its appellate jurisdiction but in its supervisory jurisdiction. The court is more concerned with the decision-making process and not the decision itself. The court should not readily question the administrative decision of the first respondent as that is his absolute discretion. If the first respondent had acted *ultra vires,* unfairly or unjustly in exercising his discretion, then it is the duty of the courts to interfere in an application for review of that decision. The underlying principles of judicial review have been stated in a number of cases and it is the exercise by those with whom discretionary power is vested, not on the court, that the courts are required to review.
>
> F
>
> In R Rama Chandran v The Industrial Court of Malaysia, Edgar Joseph Jr FCJ said (at p 181):
>
> G
>
> > To recapitulate, I had at the outset observed that supervisory review of jurisdiction is a creature of the common law and is available in the exercise of the court's inherent power but its extent may be determined not merely by judicial development but also by legislative intervention.
>
> H
>
> > In this context, it is pertinent to note that the jurisdiction of the courts in Malaysia to issue prerogative orders is derived from the prerogative jurisdiction inherited from English decisions as well as from statute. The courts of Judicature Act 1964, by s 25 read with para 1 of the Schedule thereto, provides that the powers of the High Court include:
>
> I
>
> > > Power to issue to any person or authority directions, orders or writs, including writs of the nature of *habeas corpus, mandamus, prohibition, quo warranto and certiorari,* or any others, for the enforcement of the rights conferred by Part II of the Constitution, or any of them for any purpose. (emphasis added).

A The Schedule is entitled "Additional Powers" and this suggests powers over and above those already enjoyed by the High Court.

Part II of the Federal Constitution deals with the fundamental liberties guaranteed by the Federal Constitution. And, as was correctly pointed out by Gopal Sri Ram JCA, when speaking for the Court of Appeal in *Hong Leong Equipment Sdn Bhd v Liew Fook Chuan* [1996] 1 MLJ 481 at p 510:

B

> Quite apart from being a proprietary right, the right of livelihood is one of the fundamental liberties guaranteed under Part II of the Federal Constitution.

But at pp 183–184, Edgar Joseph Jr FCJ did caution as follows:

C

> Needless to say, if, as appears to be the case, this wider power is enjoyed by our courts, the decision whether to exercise it, and if so, in what manner, are matters which call for the utmost care and circumspection, strict regard being had to the subject matter, the nature of the impugned decision and other relevant discretionary factors.
>
> A flexible test whose content will be governed by all the circumstances of the particular case will have to be applied.
>
> For example, where policy considerations are involved in administrative decisions and courts do not possess knowledge of the policy considerations which underlie such decisions, courts ought not to review the reasoning of the administrative body, with a view to substituting their own opinion of the basis of what they consider to be fair and reasonable on the merits, for to do so would amount to a usurpation of the power on the part of the courts. (emphasis added)" '

D

E

[40] Peguam plaintif telah membangkit isu konon adanya dasar untuk menamatkan perkhidmatan mereka yang terdapat tiga salahlaku. Apa yang dicadangkan ialah 'policy bias'. Ini merupakan suatu cadangan seolah DW1 telah dipengaruhi apa-apa dasar sebagaimana dihuraikan di atas. Mahkamah tidak boleh menggantikan peranan pentadbiran dalam soal-soal dasar. Di samping itu plaintif gagal membuktikan apakah dikatakan 'policy bias' itu pada keseluruhannya.

F

G **[41]** Setelah menimbangkan perkara-perkara yang dihuraikan di atas didapati bahawa plaintif di atas imbangan keberangkalian gagal membuktikan bahawa pihak defendan telah tidak mematuhi Peraturan 1970 sehingga mengakibatkan keputusannya tidak sah dan menjadi terbatal.

H **[42]** Dengan itu permohonan untuk deklarasi adalah ditolak dengan kos dan berbangkit dari itu juga dua lagi perkara yang ditimbulkan tidak perlu diputuskan.

Permohonan untuk deklarasi ditolak dengan kos.

I Reported by Ashgar Ali Ali Mohamed